



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bielecki (przewodniczący)

SSN Romuald Dalewski

SSN Renata Żywicka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania E. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie.

o wysokość policyjnej renty rodzinnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 14 listopada 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 20 grudnia 2021 r., sygn. akt III AUa 606/21,

**uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie i
sprawę przekazuje temu Sądowi do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

(G.Z.)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie E. P. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o wysokość policyjnej renty rodzinnej oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 4 marca 2021 r., XIII 1U 15408/18.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 2 sierpnia 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej E. P. po zmarłym mężu-funkcjonariuszu od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł brutto. Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Anty korupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej: ustawa zaopatrzeniowa) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu. Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 4 marca 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał E. P. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości sprzed dnia 1 października 2017 r. Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z dnia 8 lutego 2002 r. przyznano E. P. prawo do policyjnej renty rodzinnej po emerycie milicyjnym - mężu A. P.. Wyżej wymieniony przed śmiercią uprawniony był do emerytury od 1 czerwca 1998 r. i do renty inwalidzkiej. W związku z wejściem w życie cyt. ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej organ rentowy otrzymał informację nr [...] z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby A. P. na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 stycznia 1987 r. do 31 lipca 1990 r. Wobec powyższego Dyrektor ZER MSWiA w Warszawie decyzją z dnia 2 sierpnia 2017 r. dokonał ponownego ustalenia

wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, określając ją od dnia 1 października 2017 r. na kwotę 1.747,19 zł brutto wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami na kwotę 1.456,94 zł netto. Przed obniżeniem świadczenia wysokość należnej odwołującej się renty rodzinnej po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wynosiła 2.676,22 zł brutto, 2.207,36 zł netto. A. P. w okresie od 1 stycznia 1987 r. do 31 lipca 1990 r. służył w Wydziale Łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S. jako milicjant-kurier Poczty Specjalnej. Mąż odwołującej pełnił służbę po dniu 31 lipca 1990 r. do dnia 31 maja 1998 r.

Sąd Okręgowy zważył, iż ustawa nowelizująca ustawę zaopatrzeniową, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2.6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1- 3a. 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2). Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2.069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1.3% podstawy jej wymiaru. Ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w

art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, między innymi tych, w których służył mąż odwołującej, wymienionych w punkcie 5d: „służby i jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i ich poprzedniczki, oraz ich odpowiedniki terenowe wykonujące czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa - Zarząd Łączności, od dnia 1 stycznia 1984 r.”. Przepis art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12 i taką też informację otrzymał pozwany i na jej podstawie wydał zaskarżoną decyzję.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1U 11007/18 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do policyjnej renty rodzinnej na podstawie przepisów ustawy

zaopatrzeniowej. Na skutek tego pytania zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 16/19. Na tej podstawie Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej. W ocenie Sądu Okręgowego, aktualnie dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w w/w sprawie, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również - z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Sąd Okręgowy zdecydował o procedowaniu w sprawie i wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP przepisów powoływanej ustawy. W ocenie Sądu Okręgowego - zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem - orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez Sąd. Sąd Okręgowy powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez Sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia

8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r.). Sąd Okręgowy zauważył przy tym, że w doktrynie prezentowane są rozbieżne stanowiska, co do możliwości stosowania wprost przepisów Konstytucji w sposób polegający na odmowie zastosowania przepisów ustawy, które sąd powszechny uznaje za niezgodne z Konstytucją RP. Obecnie jednak przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie takiego rozstrzygnięcia w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, gdyż przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji jako zgodnej z prawem. Sąd Okręgowy stwierdził ponadto, że brak jest możliwości weryfikacji czy mąż odwołującej się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bowiem od wielu lat nie żyje. Jak wynika bowiem z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r.: „Kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka”. Taka weryfikacja nie jest możliwa obecnie wobec śmierci męża odwołującej.

Przed wszystkim jednak, zdaniem Sądu Okręgowego, ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 r. jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 2 Konstytucji, proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady wynikają inne „stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada

zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji z 2009 r. obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa dokonał ingerencji w wysokość rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do renty rodzinnej z uwagi na wskazany upływ czasu budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP. bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także - zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca bezspornie w dacie wydania decyzji o ustaleniu jej prawa do renty rodzinnej spełniała ustawowe kryteria przyznania jej prawa do tego świadczenia i do chwili obecnej po jej stronie nie zaszły żadne okoliczności powodujące konieczność ponownego ukształtowania jej prawa do tego świadczenia i do jego wysokości. Wobec braku po jej stronie zaistnienia przesłanek do zmiany w prawie do renty rodzinnej, ingerencja w jej wysokość i to po znacznym okresie czasu od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez członka rodziny, musi być oceniona za niedopuszczalną w kontekście z art. 2 Konstytucji. Sąd Okręgowy podkreślił też, że bezsprzecznie strona odwołująca na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej w 2002 r. Wydanie decyzji obniżającej świadczenie stronie skarżącej, które zostało jej uprzednio przyznane zgodnie z obowiązującym prawem, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0% za lata służby członka rodziny strony odwołującej w organach na rzecz totalitarnego państwa. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę uprzednich rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać tak głębokiej ingerencji w prawo własności strony odwołującej, skoro świadczenie obniżono tak istotnie.

Sąd Okręgowy powołał się również na stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2017 r. (III UZP 1/17, OSNP 2017 nr 9, poz. 114), który wskazał na niedopuszczalność odmowy prawa do renty

rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, że taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Dodatkowo w ocenie Sądu Okręgowego w takiej sytuacji - uwzględniając aspekt temporalny - działanie ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym porządku prawnym, bo ma niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe uwagi w odniesieniu do rozpoznawanej sprawy. Sąd Okręgowy uznał, że zastosowanie w wobec strony odwołującej norm z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego. Mając powyższe na uwadze. Sąd Okręgowy uznał odwołanie E. P. za uzasadnione i na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekł jak w wyroku.

Apelacja organu rentowego od powyższego wyroku została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Sąd Apelacyjny w pełni podzielił argumentację Sądu pierwszej instancji. Dodatkowo wskazał, że renta rodzinna jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego/zaopatrzenia społecznego, mającym na celu zapewnienie środków pieniężnych po śmierci ubezpieczonego/uprawnionego do świadczeń tym spośród członków jego rodziny, którzy wraz z jego śmiercią utracili żywiciela. Podstawową funkcją renty rodzinnej jest zatem czasowe zapewnienie środków egzystencji rodzinie zmarłego, którą m.in. utrzymywał. Instytucja renty rodzinnej ma zatem majątkowy i zarazem alimentacyjny charakter. Nie można pomijać przy tym, że renta rodzinna stanowi odrębne świadczenie z systemu ubezpieczeń społecznych, wtórne w stosunku do prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu. Jest to nabycie prawa do odrębnego świadczenia o charakterze alimentacyjnym, którego funkcją jest kompensacja zmniejszonych lub utraconych dochodów, jakie zapewniał zmarły swojej rodzinie i bliskim. Z kolei wysokość świadczenia jest efektem wypracowania stażu ubezpieczeniowego przez nieżyjącego członka rodziny i

konsekwencją opłacania przez niego składek na ubezpieczenia społeczne. Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny stwierdził, że odebranie odwołującej się części należnego jej świadczenia rentowego, co nastąpiło na mocy zaskarżonej decyzji organu rentowego, godzi w jego wtórną naturę. Konkretyzacja uprawnień emerytalno-rentowych, wynikających z ustawy zaopatrzeniowej rodzi określony stopień związania organu rentowego i zainteresowanego wydaną decyzją. W czasie trwania konkretnej i wiążąco ustalonej sytuacji prawnej zainteresowanego, dopóki nie ulegnie ona ex lege zmianie albo nie zostanie wykazana wadliwość rozstrzygnięcia, nie jest dopuszczalna modyfikacja prawomocnej decyzji rentowej. Skoro Sąd Najwyższy jednoznacznie w powołanych orzeczeniach wypowiedział się za niedopuszczalnością weryfikacji prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej po jej śmierci, to trudno wyrazić aprobatę dla działań organu rentowego polegających na wydawaniu decyzji zmniejszających wysokość renty rodzinnej dla członków rodziny nieżyjącego już funkcjonariusza. Nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej uderza w osoby, które z racji swojego statusu osobistego (w ramach którego należy uwzględniać przede wszystkim wiek), powinny pozostawać pod szczególną ochroną państwa. Co więcej, nowelizacja w pewnym stopniu prowadzi do przeniesienia na te osoby współodpowiedzialności za pełnienie przez ich żywicieli służby na rzecz państwa totalitarnego.

Nadto Sąd Apelacyjny zauważył, że decyzja obniżająca świadczenie rentowe została wydana w sposób naruszający prawa podstawowe Unii Europejskiej, które w jego ocenie wywierają w krajowym porządku prawnym bezpośredni skutek oraz korzystają z prawa pierwszeństwa przed przepisami krajowymi. W rezultacie możliwość stosowania przepisów wprowadzonych do porządku prawnego przez krajowego ustawodawcę jest uzależniona od uprzedniego badania czy nowe (znowelizowane) przepisy prawa stanowią urzeczywistnienie wartości przyznawanych obywatelom Unii na podstawie prawa unijnego, w szczególności czy nie stoją w opozycji w stosunku do praw podstawowych dekodowanych z pozycji traktatów oraz orzeczeń ETS. A zatem nie jest możliwe stwierdzenie, że badana decyzja organu rentowego „odpowiada prawu”, jeśli decyzja ta w jakimkolwiek stopniu godzi w prawa podmiotowe obywateli wynikające z prawa unijnego. Sąd Apelacyjny podziela poglądy wyrażone w najnowszym orzecznictwie sądów

powszechnych, że ustawa nowelizująca wywołuje znaczące wątpliwości co do jej zgodności z takimi zasadami jak: zasada godności jednostki, zasada rządów prawa, zasada równości, zasada proporcjonalności oraz zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości (tak m.in. Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z dnia 24 listopada 2020 r., VIII U 2326/20, Legalis nr 2524504). Sąd podkreślił, że śmierć męża odwołującej się uniemożliwiła obecnie w znacznym stopniu zbadanie charakteru jego służby oraz działań zmarłego funkcjonariusza w kontekście przesłanek art. 15c ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej. W okolicznościach sprawy należało zatem uznać, zdaniem Sądu Apelacyjnego, że sporne działania ustawodawcy godzą nie tylko w zasadę godności jednostki (w tym wypadku - odwołującej się), pozbawiając ją w znacznej części niezbędnych środków utrzymania, ale pośrednio - również w ochronę prawną instytucji małżeństwa przewidzianą w art. 18 Konstytucji RP. Nie można inaczej bowiem ocenić regulacji prowadzących do zmniejszenia wysokości ustalonego prawa do renty rodzinnej w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z osobą, która pełniła służbę w tych urzędach i jednostkach, których działalność została (po wielu latach) oceniona przez ustawodawcę negatywnie. Ustawodawca doprowadził zatem do pozbawienia ochrony socjalnej osób pozostających w trwałej więzi i będących na utrzymaniu swoich małżonków. Ustawodawca wprowadzając nowelizację całkowicie pominął aspekty związane z alimentacyjnym charakterem renty rodzinnej. Cel ten powinien zaś być uwzględniany w procesie interpretacji i oceny uregulowań dotyczących tego świadczenia. Sąd Apelacyjny wskazał ponadto na okoliczność, że działanie Państwa w ramach spornych przepisów prawa określających ponownie wysokość policyjnych świadczeń, uchybia zasadzie proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa UE. Zasada ta wymaga, by krajowe i wspólnotowe władze nie ograniczały praw i wolności jednostek w stopniu większym niż niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada ta wyznacza granice działań organów Wspólnoty wykonujących kompetencje legislacyjne i administracyjne. Naruszenie zasady proporcjonalności w ramach nowelizującej policyjną ustawę zaopatrzeniową polega na braku zróżnicowania sankcji dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej poprzez sam fakt zatrudnienia. Ingerencja państwa polskiego w uzyskanie przez te osoby prawo do renty - prawo własności - w rzeczywistości oznacza zastosowanie

zbiorowej kary i represji politycznej za to, że ich żywicieli byli w przeszłości zatrudnieni w jednostkach aparatu państwa totalitarnego. Ingerencja w prawo własności odwołującej się, mająca na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością jej małżonka i obniżka ustalonego dla niej świadczenia, miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków męża odwołującej się oraz pełnionej przez niego funkcji.

Sąd Apelacyjny, w składzie rozpoznającym i rozstrzygającym niniejszą sprawę, zgodził się z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez Sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez Sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak sentencji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł organ rentowy, zaskarżając go w całości i zarzucając:

- naruszenie prawa materialnego:

- a) przepisów art. 178 Konstytucji RP w zw. z art. 7 i art. 8 Konstytucji oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej polegające na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji stanowiska, że Sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję uznając go za niekonstytucyjny;

- b) przepisów art. 188 Konstytucji RP w zw. art. 24a ustawy zaopatrzeniowej polegające na wydaniu rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w „zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo jednoznacznego przydzielenia kompetencji w zakresie oceny ustaw, umów

międzynarodowych z Konstytucją RP, przez ustawę zasadniczą wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu;

c) przepisów art. 24a w zw. z art. 13b ustawy z zaopatrzeniowej oraz art. 1 i art. 2 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej, poprzez ich niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, iż mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia świadczenia odwołującej się;

d) przepisów art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, oraz zasadę ochrony praw nabytych, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, a co za tym idzie również członkom ich najbliższej rodziny oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego;

e) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w zw. z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej poprzez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż wskutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującej dokonanego na podstawie przepisów ustawy zmieniającej oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, doszło do naruszenia jej praw nabytych - prawa własności - podczas gdy przepisy ww. ustaw nie pozbawiły odwołującej się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno - rentowego, a jego wysokość została jedynie ograniczona i to do kwoty przewyższającej minimalną wysokość tego typu świadczeń wypłacanych w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym nieprawidłowe było przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, iż świadczenie odwołującej uległo drastycznemu obniżeniu i w związku naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno - rentowego;

- naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy przez:

a) art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieskierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w związku z podzieleniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą przepisów w oparciu, o które wydano zaskarżoną decyzję, tj. art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, a w konsekwencji orzeczenie „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo braku kompetencji w tym zakresie;

b) art. 177 § 1 pkt. 3¹ k.p.c. w zw. z art. 188 oraz art. 193 Konstytucji RP poprzez niezawieszenie postępowania z uwagi na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych odnośnie zgodności z Konstytucją RP samego sposobu i trybu uchwalenia ustawy zaopatrzeniowej, jak i zgodności z Konstytucją RP zapisów art. 15c oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, zarejestrowanych pod sygn. akt P 4/18 i P 16/19 w sytuacji, gdy głównym zarzutem odwołującej się była właśnie przedmiotowa niezgodność z Konstytucją RP przepisów w oparciu, o które wydano zaskarżoną decyzję, podzielana również przez Sąd obu instancji.

Wobec powyższych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania według norm przepisanych, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zaważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie albowiem zarzuty w niej zawarte okazały się zasadne.

Przechodząc do rozpoznania skargi kasacyjnej wskazać należy na kilka elementarnych kwestii istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Odnosząc się do mechanizmu obniżenia renty rodzinnej policyjnej z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej i nierozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. P16/19, wskazać należy, że przepis ten korzysta z domniemania konstytucyjności. Zgodnie z treścią art. 177 § 1 pkt. 3¹ k.p.c. Sąd może zawiesić postępowanie jeżeli rozstrzygnięcie

sprawy zależy m.in. od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Powyższe uprawnienie Sądu ma jednak charakter fakultatywny. Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu”. Pozycja ta gwarantować ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej. W nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest to wiązane z procesem stosowania prawa, uzasadniającym modyfikację rekonstrukcji norm i praktyki stosowania prawa w razie obalenia domniemanie konstytucyjności, w sytuacji gdy doszło do formalnego zakwestionowania podstaw tego domniemanie, przy jednoczesnym braku derogacji właściwych przepisów. W podobny sposób termin ten używany jest w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, co do zasady nawiązującego do wypowiedzi dotyczących domniemanie konstytucyjności prezentowanych przez TK. Pojęcie „domniemanie konstytucyjności” pojawia się w rozważaniach z zakresu teorii prawa, w szczególności zaś w analizach dotyczących modeli i teorii wykładni. W tej sferze domniemanie konstytucyjności stanowi element koncepcji wykładni, służący realizacji zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady bezpośredniego jej stosowania w procesie interpretacji. Wiąże się z hierarchiczną strukturą systemu prawa, traktowanego jako zbiór przepisów uporządkowanych pod względem treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym. Ma postać idealizacyjną silnie związaną z założeniem racjonalności prawodawcy, spójności i niesprzeczności systemu prawa. Bywa także ujmowane jako „szczególne założenie” ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a więc jako swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych, *metaregula*, wyłączająca możliwość pominięcia normy sprzecznej z Konstytucją przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia. Zasada powyższa ma znaczenie formalne (procesowe, proceduralne), interpretacyjne, kompetencyjno-materialne i systemowe. To znaczenie wiąże się w doktrynie ze wskazaniem, że domniemanie konstytucyjności jest dyrektywą rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności, potrzeba jej wyróżnienia wynika zaś z braku regulacji ustawowej,

która określałaby ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W zakresie dyrektywy interpretacyjnej zasada domniemania konstytucyjności opiera się na założeniu, że stanowiąca element systemu prawa stanowionego regulacja zawiera postanowienia umożliwiające rekonstrukcję norm postępowania zgodnych z Konstytucją. W tym ujęciu chodzi o rozstrzygnięcie wszelkich interpretacyjnych wątpliwości na korzyść ujmowanego w kategorii systemowej dyrektywy interpretacyjnej domniemania, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu. Znaczenie kompetencyjno-materialne oparte jest na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK. W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich niezgodności z normami konstytucyjnymi poprzez kompetentny organ, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności. Tę zasadę Sądy obu instancji naruszyły derogując z systemu norm prawnych wspomniany art. 24a ustawy zaopatrzeniowej. W znaczeniu systemowym domniemanie konstytucyjności traktuje się jako założenie systemu prawnego. W tym ujęciu spójny i niesprzeczny wewnętrznie system prawa i założenie racjonalnego prawodawcy nakazuje traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecznictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia (patrz: Maciej Gutowski, Piotr Kardas - Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów - *Palestra* 5/2016).

W zakresie oceny konstytucyjności konkretnego przepisu prawnego przez Sąd powszechny występują dwa odmienne stanowiska, na co wskazywały sądy obu instancji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że kompetencję orzekania o niekonstytucyjności oznaczonego przepisu ustawy ma wyłącznie Trybunał Konstytucyjny i tylko on może rozważać usunięcie z systemu prawnego przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Z tego stanowiska wynika, że Sąd powszechny nie ma możliwości niestosowania obowiązujących przepisów ustawy z powołaniem się na ich niekonstytucyjność. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją RP, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i może stanowić podstawę merytorycznych

rozstrzygnięć sądowych. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08 i z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2010 r., (...) i powołane w nich orzeczenia). Wyrażane jest również odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Wskazuje się, że sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pierwsze z prezentowanych stanowisk, iż dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonej normy ustawowej z Konstytucją RP, dopóty przepis podlega stosowaniu i stanowi podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Stanowisko odmienne prowadzi bowiem niedozwolonej ingerencji w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Sądy mają obowiązek dokonywania wykładni prokonstytucyjnej, ale nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu i usuwania go z systemu prawnego. W razie zastrzeżeń co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją istnieje specjalny tryb, przewidziany w art. 188 Konstytucji, pozwalający

na wyeliminowanie takiego przepisu z obrotu prawnego. Dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego przepisu z Konstytucją, dopóty ten przepis podlega stosowaniu i musi stanowić podstawę merytorycznych rozstrzygnięć sądowych. Podkreślić należy, że bezpośredniość stosowania Konstytucji RP przez Sądy powszechne nie oznacza przyznania im kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa. Rolą sądu jest wyłącznie kontrola kwestionowanego orzeczenia w świetle regulacji normatywnych. Natomiast ocena zasadności ich przyjęcia przez ustawodawcę wykracza poza kompetencje Sądu, który jest obowiązany stosować prawo (wobec zasady trójpodziału podziału władz - art. 10 Konstytucji RP). Jego stanowienie, z uwzględnieniem ram konstytucyjnych, pozostaje w kompetencjach ustawodawcy wyposażonego w demokratyczny mandat od wyborców (art. 10 oraz 95 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ocena tego, czy zastosowane rozwiązania są uzasadnione, należy w istocie do prawodawcy, wedle aksjologii większości - wyłonionych w demokratycznych wyborach - parlamentarzystów, o ile mieszczą się one w ramach określonych generalnymi ramami Konstytucji RP. W tym kontekście, ocena regulacji w zakresie zgodności z normami konstytucyjnymi należy do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 188 Konstytucji RP jednoznacznie zastrzega orzekanie w tych sprawach do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01). Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 485/08, LEX nr 550930 i z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016 Nr 12, poz. 148 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2010 r., II GSK 1208/10, LEX nr 746078 i powołane w nich orzeczenia).

Oczywiście nie sposób zaakceptować stanowiska, wedle którego Sąd Najwyższy - dokonując wykładni przepisu ustawy - nie uwzględniałby przy tym brzmienia i celu Konstytucji (wykładnia prokonstytucyjna). W powszechnej, dominującej opinii, wykładnia przepisu ustawy, a więc aktu normatywnego niższego rzędu, powinna być dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP. Obowiązek taki

spoczywa nie tylko na sądach powszechnych, ale także na Sądzie Najwyższym i wszystkich organach interpretujących i stosujących prawo. W wyroku z dnia 14 listopada 2015 r., sygn. akt II CSK 517/14 Sąd Najwyższy stwierdził z kolei, iż „brak w Konstytucji przepisu przyznającego sądom i innym organom powołanym do stosowania prawa kompetencji do kontroli, na użytek rozpoznawanej sprawy, konstytucyjności aktów ustawowych nie pozwala - ze względu na wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa - domniemywać tej kompetencji”. Możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy, gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w polskim porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania Konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnianie tych wzorców, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie Sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie Sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją. Przyjęcie odmiennego zapatrywania po pierwsze naruszałoby spójność polskiego systemu prawa, a po drugie nie znajduje żadnego umocowania w Konstytucji RP, która nic przewiduje incydentalnej, w konkretnej sprawie, kontroli konstytucyjności danego przepisu i możliwości „odmowy jego zastosowania w wyniku dokonania takiej oceny. Taki model kontroli konstytucyjności nie został w Polsce wprowadzony. Ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności od momentu jej uchwalenia przez parlament do

momentu ustnego ogłoszenia o niekonstytucyjności jej zapisów przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/4, wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07). Domniemanie konstytucyjności ustawy służy ochronie takich wartości, istotnych z punktu widzenia obywateli, jak pewność i bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa przez niego stanowionego. Zasadą domniemania konstytucyjności ustawy związani jesteśmy do momentu jej obalenia, orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Domniemania powyższego nie obalają natomiast zgłaszane w toku procesu ustawodawczego czy stosowania ustawy zarzuty dotyczące jej niekonstytucyjności. W polskim systemie prawa nie obowiązuje zasada, że norma uznana przez Sąd za „oczywiście” sprzeczną z Konstytucją RP może zostać pominięta w ramach stosowania prawa. Zresztą już samo stwierdzenie owej „oczywistości” mogłoby być problematyczne w poszczególnych przypadkach, nie ma bowiem żadnych kryteriów normatywnych, które pozwoliłyby na ustalenie tego stanu, wynikających z Konstytucji RP czy też jakiegokolwiek ustawy procesowej. Dowodzi to tego, że ustawodawca nie przewidział możliwości dokonania takiej oceny przez sąd. W istniejącym orzecznictwie sądowym można wskazać wiele przykładów upowszechniania się wadliwej praktyki samodzielnego odmawiania stosowania przepisów obowiązującego ustawodawstwa. Skonstatować w konsekwencji należy, że z jednej strony, w działaniach niektórych Sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych Sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć, ubieranych w formę bezpośredniego stosowania Konstytucji, w sytuacjach, gdy Konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego (patrz: opracowanie orzecznictwa TK z lat 1998 - 2001 A. Czarnockiej - Kontrola konstytucyjności ustaw - Trybunał Konstytucyjny a sądy)."

W związku z powyższym, w ocenie Sądu Najwyższego, pozbawienie skarżącej wyższych świadczeń za okres służby zmarłego męża na rzecz totalitarnego państwa przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu

ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) nie stanowi naruszenia Konstytucji.

Kolejny z wzorców kontroli, art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". We wskazanym wzorcu kontroli zawarta została zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze) oraz zakaz naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak, że z uwagi na "odsyłający" charakter art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W wyroku o sygn. K 9/12 oraz w wyroku o sygn. SK 18/13, Trybunał podkreślił, że naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji podstawowych potrzeb.

Wskazać należy, że w wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., P 10/20 Trybunał Konstytucyjny zajął się kontrolą konstytucyjności przepisu art. 22a ust. 2 ustawy (obniżeniem wysokości policyjnej renty inwalidzkiej byłego funkcjonariusza pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa), którego to wyroku Sąd Apelacyjny nie uwzględnił przy orzekaniu mimo, że wysokość renty rodzinnej skarżącej był obliczana nie tylko od wysokości emerytury policyjnej, ale również renty inwalidzkiej zmarłego męża. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 22a ust. 2 ustawy nie ma charakteru prawnokarnego ani represyjnego. Nie zawiera w ogóle sankcji karnych ani innych sankcji o charakterze represyjnym, nie przesądza również o winie adresatów wyrażonej w nim normy. Wprowadza natomiast nową zasadę determinującą wysokość kwoty wypłacanej z tytułu wcześniej ustalonego

świadczenia rentowego, niewątpliwie obniżając wysokość tej kwoty w konkretnej sytuacji, w jakiej znajduje się strona postępowania sądowego, na tle którego zadano pytanie prawne. Trybunał przypomniiał, że charakter represyjny przepisu nie jest tożsamy z regulacją ustanawiającą niekorzystne rozwiązania, stanowiącą określoną dolegliwość dla ich adresata (por. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i decyzję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 maja 2013 r. w sprawie 15189/10, Cichopek i inni przeciwko Polsce). Do przepisu określającego wysokość wypłacanego świadczenia rentowego nie mają zastosowania gwarancje konstytucyjne dotyczące odpowiedzialności karnej, co wynika nie tylko z nazwy zastosowanego środka ustawowego, ale przede wszystkim z treści kontrolowanego przepisu ustawy (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), który nie ma na celu poddania byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa jakiejś formie ukarania (zob. wyrok TK z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09). Jeśli chodzi o ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprzywilejowane prawa rentowe byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa zostały nabyte niegodziwie. Taką ocenę przyjął i szeroko uzasadnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 6/09. Nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa PRL za godziwe. Trybunał stwierdził, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i zasady państwa prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskiego reżimu. Sposobem nagradzania funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL za służbę na rzecz totalitarnego państwa były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne i rentowe, przede wszystkim prawo do świadczeń znacznie przewyższających swą wysokością emerytury i renty osób niepracujących w tych organach. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej i niepodległej Polsce, co znalazło swój wyraz w ustawie zaopatrzeniowej sprzed nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2016 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie aparat bezpieczeństwa PRL, ograniczył niegodziwie nabyte przywileje emerytalne (por. wyrok TK, sygn. K 6/09), natomiast wysokość

świadczeń rentowych pozostawił na niezmiennym poziomie. Redukcja wysokości świadczeń rentowych dokonana wskutek nowelizacji z 2016 r. miała na celu pozbawienie przywilejów uzyskanych w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a zatem uznawanych za nabyte w sposób niesłuszny, w stopniu adekwatnym do wysokości tych przywilejów, czyli różnicy w wysokości świadczeń rentowych, w stosunku do osób pracujących w podobnym okresie na stanowiskach równorzędnych, poza aparatem bezpieczeństwa totalitarnego państwa. Miała zatem na celu realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz stanowiła przykład urzeczywistnienia przez ustawodawcę konstytucyjnej możliwości odebrania uprzywilejowania niesłusznie uzyskanego (zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cel ten nie został w pełni zrealizowany przez pierwszą redukcję wysokości świadczeń pobieranych przez byłych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa. W przypadku ofiar represji ze strony systemu komunistycznego okres ich politycznego pozbawienia wolności wprawdzie jest uznawany za okres wliczający się do okresów składkowych, ale ze względu na brak dochodów nie znajduje przełożenia na poprawę ich sytuacji majątkowej. Wprowadzone w 2009 r. środki nie były wystarczająco efektywne, mając na uwadze zamierzony rezultat. Nadal bowiem osoby pozostające w czynnej służbie na rzecz państwa totalitarnego czerpały z tego tytułu korzyści o wiele większe niż przysługujące przeciętnemu obywatelowi, a w szczególności - ich pozycja była korzystniejsza względem osób, które doświadczyły przemocy ze strony państwa totalitarnego i nie otrzymywały z tego tytułu stosownych dodatków. Obecna regulacja zmierza zatem do wytworzenia stanu równowagi w zakresie wysokości świadczeń rentowych poprzez ich obniżenie, pominięte całkowicie w 2009 r. w treści ustawy obniżającej wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy. Nie można więc uznać, że redukcja dokonana w zakwestionowanym przepisie, obejmująca tym razem również wysokość uposażenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem mającym związek ze służbą na rzecz totalitarnego państwa, była niedopuszczalna z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych. Wprowadzona regulacja pozbawiła byłych funkcjonariuszy państwa totalitarnego przywilejów nabytych niesłusznie, z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej i w sposób niedopuszczalny w

demokratycznym państwie prawnym, a więc niepodlegających ochronie konstytucyjnej (zob. wyroki TK o sygn.: K 27/09, K 4/99, SK 42/01, K 17/09, K 9/12). Obniżając wysokość należnych świadczeń ustawodawca zapewnił jednocześnie, że będą one na poziomie zbliżonym do tego, który przysługuje osobom represjonowanym przez reżim. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że osoby te zostały pozbawione środków do życia; co najwyżej - ich sytuacja życiowa przestaje być nieproporcjonalnie korzystna, a zatem przywrócone zostaje poszanowanie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej. Należy raz jeszcze przypomnieć, że wypłacane świadczenie rentowe nie może być niższe od kwoty najniższego świadczenia rentowego według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Żaden były funkcjonariusz pełniący służbę na rzecz państwa totalitarnego nie pozostaje bez środków zapewniających minimum egzystencji - poziom finansowy, na jakim często zmuszone są żyć osoby represjonowane w poprzednim, totalitarnym systemie. Ponadto Trybunał przypomniiał, że regulacja wprowadzona w kontrolowanym przepisie jest fragmentem ustawy stanowiącej przejaw procesu uporania się ustawodawcy z rozliczeniem - w granicach określonych przez zasadę demokratycznego państwa prawnego - reżimu komunistycznego panującego w Polsce w latach 1944-1989. Na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa PRL i ich funkcjonariusze. Częścią systemu totalitarnego państwa były wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego, decydujące o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów. Dlatego obniżenie świadczeń rentowych dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Zaskarżony przepis jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa, czyli ich funkcjonariuszy. W ocenie TK, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji

obniżającej - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia rentowe za okres służby w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna (podobnie w wyroku TK, sygn. K 6/09). W związku z powyższym regulację w zakresie, w jakim wprowadza obniżenie świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa, należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji.

Sąd Najwyższy w tym składzie w pełni aprobuje powyższe rozważania. Powyższe stanowisko przemawia również za uznaniem obniżenia świadczeń emerytalnych, mających związek z pracą na rzecz totalitarnego państwa za zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, wprowadzając nowe zasady ustalania świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy, wziął pod uwagę konieczność zapewnienia im minimum socjalnego. Zagwarantowanie, że świadczenie emerytalne jest wypłacane w kwocie przeciętnej lub minimalnej emerytury stanowi realizację prawa, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK, sygn. K 6/09). Konstytucyjny standard jest w tym obszarze wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytury i renty mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944 r. do 1990 r. zostało nabyte w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie co najmniej minimalnego świadczenia (i nie wyższego niż przeciętne), jakie otrzymują wszyscy obywatele RP, również represjonowani przez aparat bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Odnosząc się do charakteru renty rodzinnej w doktrynie określała się rentę rodzinną jako świadczenie wtórne, zastępcze, stwierdzając, że uprawniony członek rodziny nie nabywa prawa do renty rodzinnej samodzielnie, ale w miejsce prawa,

które przysługiwało zmarłemu żywicielowi (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2007, s. 330). Stąd też jej wysokość zawsze (również w systemie powszechnego zabezpieczenia) jest uzależniona od wysokości świadczenia jakie pobierałby zmarły ubezpieczony. Co prawda należy też odnotować głosy wyrażające pogląd, zgodnie z którym renta rodzinna jest świadczeniem samoistnym. Twierdzi się, nawiązując do koncepcji śmierci żywiciela jako jego ryzyka (ryzyko „odumarcia”), że śmierć żywiciela jest samoistnym zdarzeniem ubezpieczeniowym, z którym ustawa wiąże prawo do renty rodzinnej, czyli do uprawnienia własnego, a nie pochodnego, z tytułu ubezpieczenia żywiciela, co przypomina ubezpieczenie na rzecz osoby trzeciej. Innymi słowy członkowie rodziny mają własne, a nie pochodne prawo do renty rodzinnej z tytułu ubezpieczenia rentowego żywiciela, który dzięki temu ubezpieczeniu niejako przedłuża swój żywicielski żywot (por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 168–169; K. Antonów (red.), M. Bartnicki, B. Suchacki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych-komentarz* Warszawa 2009 do art. 65; K. Ślęzak, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5.7.2001 r., II UKN 479/00, OSP 2003, Nr 11, poz. 149, D.E. Lach [w:] G. Gudowska, K. Ślęzak (red.), *Emerytury ...*, s.45-46. Jednak pogląd o niesamodzielnym i wtórnym charakterze renty rodzinnej jest dominujący – Ł. Prasolek, [w:] G. Gudowska, K. Ślęzak (red.), *Emerytury ...*, s. 506-507).

Wobec wtórnego charakteru renty rodzinnej, w ocenie Sądu Najwyższego, poza rozważaniami pozostaje kwestia „niesłusznego nabycia” pobieranych przez uprawnionych do renty rodzinnej świadczeń, ale takie rozważania należy odnosić do funkcjonariusza, który wykonywał służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd zawarty w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., III USKP 39/23, kontestujący stanowisko zawarte w uchwale 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 zaopatrzeniowej powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.” W ocenie Sądu Najwyższego, w niniejszym składzie, służba o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to „służba na rzecz totalitarnego

państwa”, którą ustawodawca definiuje jako „służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach” (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy), chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej). Jest to definicja legalna i nie ma potrzeby sięgania do innych aktów prawnych, które posługują się pojęciem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, w tym do ustawy lustracyjnej, skoro ustawa dezubekizacyjna zawiera definicję ścisłą i nie budzącą wątpliwości. Z powyższej definicji legalnej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby przez funkcjonariusza. Z wiążącego Sąd Najwyższy stanu faktycznego wynika, że taką służbę zmarły mąż pełnił w okresie od 1 stycznia 1987 r. do 31 lipca 1990 r. w Wydziale Łączności Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w S..

Sąd Apelacyjny za Sądem pierwszej instancji wskazał, że z uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2017 r. (sygn. akt III UZP 1/17) wynika, iż nie jest dopuszczalne zweryfikowanie błędnej decyzji przez organ rentowy w postępowaniu dotyczącym przyznania renty rodzinnej w odniesieniu do osoby, która już nie żyje. Można więc stwierdzić, że tak długo jak ustalone przez organ rentowy prawo do świadczenia nie zostało zweryfikowane, co może nastąpić jedynie za życia świadczeniobiorcy, nie jest dopuszczalne pozbawienie z powodu błędu organu rentowego prawa do renty rodzinnej. Pogląd ten należy uznać za słuszny, choć Sąd Apelacyjny nie zauważył, że w rozpoznawanej sprawie należy raczej mówić o potencjalnym błędzie ustawodawcy, który w ocenie Sądu drugiej instancji dopiero teraz podjął działania skutkujące obniżeniem świadczeń dla osób, które związane były z reżimem komunistycznym. Sąd Najwyższy wskazał w uzasadnieniu tej uchwały, że uprawniony członek rodziny nabywa prawo do renty rodzinnej po osobie, która w chwili śmierci, pomimo niespełniania warunków, miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek błędu organu rentowego (art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych). Sąd podkreślił przy tym, że chodziło w tym przypadku o błąd organu rentowego, o którym stanowi art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. Na tle powyższego należy uznać, że ani teza uchwały III UZP 1/17, ani też jej uzasadnienie nie znajdują zastosowania w sprawach dotyczących ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej członków rodziny zmarłego funkcjonariusza, pełniącego za życia służbę na rzecz totalitarnego państwa. Po pierwsze nie ma wątpliwości odnośnie do nabycia przez zmarłego funkcjonariusza prawa do jego świadczenia emerytalnego. Po drugie przedmiotem sprawy nie jest następcza weryfikacja błędu organu rentowego odnośnie do nabycia przez funkcjonariusza świadczenia, ale wydanie przez organ rentowy nowej decyzji w przedmiocie wysokości świadczenia w wyniku zmiany stanu prawnego. To zmiana stanu prawnego stanowi okoliczność nie tylko uzasadniającą, ale wręcz nakazującą wydanie przez organ rentowy nowej decyzji. Jej wydanie stanowi wykonanie znowelizowanych przepisów ustawy, przewidujących przeliczenie wysokości świadczeń, a upływ „znacznego” okresu czasu od daty wydania decyzji przyznającej obniżane świadczenie jest dla obowiązku organu rentowego Sądu bez znaczenia.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ochronie konstytucyjnej podlegają „tylko prawa nabyte słusznie”, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym” (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; zob. również wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Ochrony praw nabytych nie można zatem utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3). W konsekwencji należy wskazać, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Art. 67 ust. 1 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form m.in. ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalno-rentowego. To znaczy,

że ustawodawca może ukształtowany system zmieniać lub modyfikować. Zmiany mogą nastąpić w okresie nabywania prawa do danego świadczenia, w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji oraz na etapie realizowania prawa do danego świadczenia (spełniania świadczenia). W dwóch ostatnio wyróżnionych okresach zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do świadczenia, ponieważ jest ono już nabyte *in abstracto* lub *in concreto* (tj. nabyte niezrealizowane i nabyte zrealizowane – odnośnie do terminologii por. D.E. Lach [w:] B. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury ..., s. 17). Mogą natomiast dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń, sposobu ich wypłaty (por. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12). Ochrona realizowania prawa do świadczenia powinna być szczególnie silna. Niemniej ingerencja ustawodawcy nawet w nabyte prawa podmiotowe („ukształtowane prawa podmiotowe”) nie jest wykluczona, jeżeli istnieją bardzo istotne konstytucyjne racje, które ją usprawiedliwiają (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 września 1998 r., sygn. K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27, wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12). Uzupełniając wskazać należy, że także Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzjach z dnia 11 grudnia 2018 r., nr 39247/12 (LEX nr 2626955) i nr 41178 (LEX nr 2627060) uznał uprawnienie państwa, strony Konwencji o ochronie prawa człowieka, do samodzielnego kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]